

Seidenfus, Hellmuth St.

**Article — Digitized Version**

## Möglichkeiten und Grenzen einer Deregulierung des europäischen Luftverkehrs

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Seidenfus, Hellmuth St. (1985) : Möglichkeiten und Grenzen einer Deregulierung des europäischen Luftverkehrs, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 3, pp. 129-137

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136019>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Möglichkeiten und Grenzen einer Deregulierung des europäischen Luftverkehrs

Hellmuth St. Seidenfus, Münster

**Im Gefolge der Liberalisierung des US-Luftverkehrs hat sich auch in Europa die Diskussion über eine Deregulierung dieses Bereichs verstärkt. Welche Erfahrungen wurden in den USA mit der Liberalisierung gemacht? Sind sie auf den europäischen Luftverkehr übertragbar?**

---

Die wirtschaftlichen Dispositionen der Luftverkehrsunternehmen unterliegen in allen europäischen Ländern intensiver staatlicher Kontrolle, die über die technische und militärische Überwachung des Flugbetriebs über dem jeweiligen Hoheitsterritorium weit hinausgeht. Den Staaten steht durch ihre Kapitalbeteiligung an den nationalen Luftverkehrsgesellschaften die Möglichkeit offen, unternehmensfremde Ziele, die militärischer, außenpolitischer, devisenpolitischer und auch regionalpolitischer Natur sein können, in die Unternehmenspolitik einfließen zu lassen. Der Staat deckt etwaige Verluste der Unternehmen ab und gewährt indirekte Subventionen, zumeist in Form nicht kostendeckender Entgelte für bestimmte Dienstleistungen (z. B. für die Nutzung von Flughafenzugangswegen oder für die Inanspruchnahme von Flugsicherungsleistungen).

Schließlich beeinflussen die Staaten mittels Marktzugangs-, Kapazitäts- und Preisregelungen die Erzeugung und den Verkauf kommerzieller Luftverkehrsleistungen. Sie begründen die Beschränkung des Marktzugangs in der Regel mit dem Willen, den eigenen Unternehmen einen bestimmten Mindestabsatz zu sichern. Hierdurch sollen diese finanziell so gestärkt werden, daß sie einen sicheren Flugbetrieb garantieren und das Vertrauen der übrigen Kapitalgeber sowie der Kunden erwerben und sich erhalten können. Durch die Kontrolle der Preise sollen die Nachfrager vor eventuellen monopolistischen Praktiken der Luftverkehrsgesellschaften geschützt und die Unternehmen selbst vor ruinöser Konkurrenz bewahrt bleiben.

---

*Prof. Dr. Hellmuth St. Seidenfus, 60, ist Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft und des Instituts für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität Münster.*

Außerdem streben viele europäische Regierungen an, die staatlichen Eisenbahnen vor einem unkoordinierten Wettbewerb durch die Fluggesellschaften zu schützen. Deshalb bedürfen die Tarife in der Regel der Genehmigung einer Aufsichtsbehörde (in der Bundesrepublik Deutschland: das Bundesverkehrsministerium), die die Tarife indes meist durch die International Aviation Transport Association (IATA), eine Kartellvereinigung der Luftverkehrsunternehmen, aushandeln läßt und diese dann fast immer automatisch genehmigt.

Die Fixierung der Kapazitäten soll darüber hinaus verhindern, daß der Wettbewerb statt über die Preise vor allem über die Größe des Fluggeräts, die Häufigkeit der Bedienung oder die Intensität der Serviceleistungen ausgetragen wird. Man befürchtet, daß dieser Qualitätswettbewerb letztlich eine Reduzierung der Kapazitätsauslastung und damit verringerte Gewinne bzw. höhere Verluste bewirken würde.

## Internationale Absprachen

Auf internationaler Ebene regeln bi- und multilaterale Absprachen den Marktzugang. Die erste internationale Zivilluftfahrtkonferenz definierte hierzu 1944 in Chicago fünf „Luftverkehrsfreiheiten“, nach denen sich die Staaten technische und kommerzielle Luftverkehrsrechte zugestehen sollten. Multilateral einigten sich die Teilnehmerstaaten jedoch lediglich auf die Gewährung der technischen Luftverkehrsfreiheiten – das Recht, das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Vertragsstaaten ohne Zwischenlandung zu überfliegen, und das Recht, in den Partnerstaaten technische Zwischenlandungen ohne die Aufnahme kommerzieller Ladung vorzunehmen.

Damit blieb die Aushandlung kommerzieller Rechte bilateralen Verträgen überlassen. In diesen Abkommen

gewährten sich die Staaten auf der Basis der Reziprozität Verkehrsrechte nach der dritten und vierten Freiheit, d. h. das Recht, Passagiere, Fracht und Post aus dem Heimatstaat des Flugfahrzeugs in das Hoheitsgebiet des Korrespondenzstaates (und umgekehrt) zu befördern, und sie beauftragten in der Regel bestimmte Unternehmen mit dem gewerblichen Luftverkehr auf den im Abkommen bezeichneten Strecken (Designierung).

Rechte nach der fünften Luftverkehrsfreiheit, die einem in Land A beheimateten Unternehmen gestatten, gewerblichen Luftverkehr zwischen den Staaten B und C zu betreiben, werden dagegen äußerst selten vergeben. Das gilt auch für die Rechte nach der sechsten (Kombination der dritten und vierten Freiheit, ohne daß Rechte der fünften Freiheit zur Verfügung stehen), nach der siebten (kommerzielle Beförderung durch ein Unternehmen, das seinen rechtlichen Standort außerhalb seines Heimatlandes hat) und nach der achten Freiheit (Kabotage). Gerade diesen selten gewährten Rechten käme jedoch in Europa, wo der Luftraum von zahlreichen Staatsgrenzen durchschnitten wird, große Bedeutung zu. Da solche Rechte kaum vergeben werden und zumeist nur der Hauptanflughafen der nationalen Luftverkehrsgesellschaft in den bilateralen Abkommen Berücksichtigung findet, sind die Luftverkehrsnetze in Europa in der Regel sternförmig angelegt.

Da die Forderung nach einer Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs wesentlich mit den amerikanischen Erfahrungen bei der Deregulierung des Luftverkehrssektors begründet wird und von dort ihren ursprünglichen Anstoß erhielt, ist es unerlässlich, das amerikanische Vorgehen, seine Motive und seine Effekte zur Kenntnis zu nehmen. Erst dann läßt sich entscheiden, ob sich aus den US-Erfahrungen Schlüsse für eine europäische Deregulierung des Luftverkehrs ziehen lassen.

#### Das US-Regulierungssystem bis 1978

Auch in den USA gehörte der Luftverkehr zwischen 1938 und 1978 zu den quantitativ und qualitativ am stärksten regulierten Bereichen der Wirtschaft. Er unterlag im wesentlichen dem im Jahre 1938 erlassenen „Civil Aeronautics Act“ und dem „Federal Aviation Act“ des Jahres 1958, nach denen die Luftverkehrsbehörde, das Civil Aeronautics Board (CAB), nur dann eine Streckenlizenz vergeben konnte, wenn die Bedienung der Route öffentlich gewollt und notwendig war („public convenience and necessity“-Test). Ein Luftverkehrsunternehmen, das eine neue Route eröffnen oder eine bestehende Verbindung zusätzlich bedienen wollte, mußte sich sehr langwierigen Anhörungen und Untersuchungen stellen.

Auf Märkten, auf denen bereits zwei oder mehr Unternehmen ihre Dienste anboten, ließ das CAB nur ganz selten neue Unternehmen zu. Die Gesellschaften durften außerhalb eines genau definierten Betätigungsfeldes keinen Linienverkehr durchführen. Die Dienste mußten auch dann aufrechterhalten werden, wenn das Unternehmen die Strecke nicht mehr rentabel bediente.

Ein Marktaustritt war nur mit Zustimmung des CAB und nur nach Ablauf einer bestimmten Frist möglich. Auf diese Weise wurden auf den Hauptstrecken 40 Jahre lang keine neuen Gesellschaften zu den ursprünglich 16 großen zugelassen.

Die Tarife waren entsprechend dem öffentlichen Interesse festzulegen. Die Unternehmen durften dabei insbesondere einzelne Nachfrager nicht durch unterschiedlich hohe Preise „diskriminieren“, obwohl eine Preisdifferenzierung gemäß den jeweiligen Nachfrageelastizitäten die Kapazitäten besser ausgelastet und eventuell Preissenkungen in den höheren Tarifkategorien ermöglicht hätte. Discounttarife waren in den USA nur selten anzutreffen – vor allem nach der im Jahre 1969 eingeleiteten Domestic Passenger Fare Investigation (DPFI). (In Europa kam dagegen ein Großteil der Reisenden in den Genuß des billigen Charterverkehrs.)

Um „Diskriminierungen“ zu verhindern, wurde in den USA generell nur eine zur Entfernung proportionale Tarifstruktur genehmigt. Dies bedeutete allerdings, daß die DPFI nicht zwischen den einzelnen Strecken differenzierte und die Fluggesellschaften Unterschiede in den Kosten pro Meile zwischen Kurz- und Langstrecken nicht an die Passagiere weitergeben konnten. Flugpreissenkungen waren folglich nur dann möglich, wenn die Preise auf allen Strecken um den gleichen Betrag pro Meile reduziert wurden.

Die DPFI sah ferner vor, daß sich die Tarife an den durchschnittlichen Kosten der Unternehmen zu orientieren hatten. Auf diese Weise sollten zu hohe oder zu niedrige Preise, die nicht mehr durch das Kostenniveau gerechtfertigt waren, vermieden werden. Kostenerhöhungen führten deshalb sofort zu steigenden Tarifen. Der Preisfindungsprozeß implizierte somit eine Rentabilitätsregulierung. Den Fluggesellschaften wurde denn auch im Jahre 1971 – unabhängig von der Wettbewerbssituation und der eigenen Leistungskraft – eine generelle Normverzinsung des eingesetzten Kapitals von 12 % zugestanden. Das CAB legte hierbei einen Ladefaktor von 55 % zugrunde, damit die Unternehmen bei einem weit niedrigeren, aber sehr kostenintensiven Ladefaktor nicht die gleiche Rendite erzielen konnten.

<sup>1</sup> Vgl. DIW (Hrsg.): Auswirkungen der Entregulierung im Luftverkehr der USA, 50. Jg., Wochenbericht 36/38, vom 9. 9. 1983, S. 443.

Übertrafen die Unternehmen die kritische Marke, so waren sie in der Lage, mit niedrigen Kosten zu kalkulieren und dementsprechend ihre Rentabilität zu erhöhen.

### Vergeudung von Ressourcen

Bei dieser Organisation des US-Luftverkehrs konnte sich ein ungehemmter Qualitätswettbewerb entfalten. Der Preis war als Wettbewerbsparameter ausgefallen, also verblieb den Unternehmen als Aktionsparameter nur noch die Fluggastbedienung. Folglich bemühten sich die Unternehmen sowohl mittels Quantität und Qualität der Nebenleistungen (Abfertigung, Service, Bequemlichkeit) als auch durch Erhöhungen der Abflugfrequenzen ihre Marktanteile zu steigern. Insbesondere erwarben sie permanent neues Fluggerät. Diese Strategie führte aber nur dann zu dem gewünschten Ziel, wenn die konkurrierenden Gesellschaften nicht ebenfalls zusätzliche Flüge offerierten. Sonst vergrößerten sie durch die Neuerwerbungen nur die bereits bestehenden Überkapazitäten.

Die hohen Anschaffungsausgaben wie auch die Kosten der zusätzlichen Nebenleistungen konnten die Luftverkehrsgesellschaften nach dem Prinzip der kosten- und gewinnorientierten Preisfestsetzung sofort auf die Nachfrager abwälzen, die zusätzlich zur eigentlichen Flugleistung kontinuierlich nicht gewünschte Zusatzleistungen zu immer höheren Preisen abnehmen mußten. Als Reaktion erfolgte ein zunehmender Verzicht auf die Inanspruchnahme des Luftverkehrs, was letztlich eine weitere drastische Verringerung der Lade faktoren bewirkte (in den Jahren 1959 bis 1969 beispielsweise von 57,5 auf 47,1 %<sup>1</sup>). Die Unternehmen sahen dennoch keinen Grund, Rationalisierungen und insbesondere eine Dämpfung der Lohn- und Gehaltsforderungen einzuleiten. Infolge der geschützten Routen und der genauen Tarifregulierung hatten sie die Konkurrenz neuer Unternehmen nicht zu fürchten; ein bestimmter Gewinn, der allerdings unter dem Durchschnitt in anderen Industrien lag, war ihnen garantiert.

Hinzu kamen staatliche Subventionen: die Verluste, die die sogenannten Local-Service-Carrier auswiesen, wurden vom Staat unabhängig von deren Höhe abgegolten. Subventionen erhielten nur die konzessionierten Unternehmen, während die nicht-konzessionierten von vornherein von diesen Zahlungen ausgeschlossen waren und daher diese lokalen Dienste nicht aufnehmen konnten, obwohl sie unter Umständen dazu in der Lage gewesen wären.

<sup>2</sup> Vgl. D. Schöner: Vereinigte Staaten von Amerika, Der Airline Deregulation Act of 1978, in: Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht, 28. Jg. (1979), S. 42 ff.

<sup>3</sup> Vgl. Das CAB hat seine Tore geschlossen, in: Interavia 2/1985, S. 102.

Die allgemeine Unzufriedenheit mit dem herrschenden System – es wurde in erster Linie eine Besserstellung des Nicht-Geschäftsreiseverkehrs gefordert und die Vergeudung von Ressourcen kritisiert – sowie die Meinung, daß bei dem großen Übergewicht, das die US-Luftverkehrsindustrie weltweit erlangt hatte, ein Schutz der Unternehmen nicht länger nötig sei, leiteten mehrere Gesetzesinitiativen zur Liberalisierung des Luftverkehrs ein.

### Der „Airline Deregulation Act“ von 1978

Die unter diesem Druck in der Mitte der 70er Jahre eingeführten Discount-Tarife – das CAB genehmigte Texas International's den „Peanuts Fare“, der für gewisse Nachfrage„täler“ konzipiert war, und akzeptierte einen eigentlich stark diskriminierenden Tarif, den „Super Saver Discount Fare“ der American Airlines – leiteten dann über zu dem 1978 erlassenen „Airline Deregulation Act“<sup>2</sup>, der die Struktur des Zivilluftverkehrs grundlegend änderte. Er beinhaltete einen genau festgelegten Übergangsprozeß zur Beendigung der Kapazitätsregulierung am 1. 1. 1982 und der Tarifregulierung am 1. 1. 1983 (den US-Luftverkehrsgesellschaften wurde unter anderem die weitere Teilnahme an den IATA-Tarifkonferenzen untersagt) bis zu der Auflösung des CAB Anfang 1985<sup>3</sup>. Die dann noch verbliebenen Restfunktionen der Luftverkehrsbehörde (Aushandlung bilateraler Abkommen, Vergabe von Subventionen zur Aufrechterhaltung eines gemeinnützigen Verkehrs, technische und Sicherheits-Überwachung, Anti-Trust-Kontrolle) wurden von anderen Behörden (Department of State, Department of Transportation, Federal Aviation Administration, Department of Justice) übernommen.

Insgesamt band das Gesetz das CAB bis zu seiner Auflösung stärker an die Förderung des Wettbewerbs. Verstärkte Konkurrenz sollte die Fluggesellschaften zu einer nachfrageadäquaten Leistungserstellung zu möglichst niedrigen Kosten veranlassen. Die Unternehmen konnten fortan ihre neu gewonnene Tarif- und Kapazitätsflexibilität voll ausnutzen. Außerdem legte das CAB ein als „essential air service“ bezeichnetes Mindestangebot fest, das allen Gemeinden, die 1977 durch ein Luftverkehrsunternehmen bedient worden waren, für zehn Jahre einen minimalen Flugservice garantierte. Ab 1988 soll keine Regierung mehr verpflichtet werden können, Subventionen zur Aufrechterhaltung bestimmter Dienste zu zahlen.

Im internationalen Bereich war eine Deregulierung nur schwer durchzusetzen, da hierzu nicht nur Genehmigungen des CAB und des Präsidenten der USA, sondern auch der ausländischen Luftverkehrsbehörden

notwendig sind. So waren die USA mit einer Vielzahl nationaler Einzelinteressen konfrontiert, die größtenteils aus dem nationalen Eigentum an den Flugunternehmen und aus außerverkehrlichen Zielen des Luftverkehrs resultierten. Darüber hinaus befürchteten die meisten Partnerstaaten der USA die Marktstärke der US-Gesellschaften. Trotzdem gelang den USA gemäß der Strategie „routes for rates“ die Vereinbarung des sogenannten Bermuda-II-Abkommens, in dem den britischen Luftgesellschaften im Tausch gegen Preiszugeständnisse drei neue Landepunkte in den USA zugeteilt wurden. Das Abkommen ermöglichte die billigen Charterflüge und auch Laker regelmäßige Skytrain-Dienste über den Nordatlantik. Dort hatten die US-Gesellschaften angesichts der Überkapazitäten durch die neu eingeführten Großraumflugzeuge bereits Mitte der 70er Jahre versucht, durch Tarifsenkungen preiselastische Nachfrage anzuziehen. Als Laker dann 1977 seinen Niedrigpreisverkehr aufnahm und die IATA-Gesellschaften darauf mit weiteren Sondertarifen reagierten, waren erhebliche Verluste nicht mehr abzuwenden. Laker fiel dem ruinösen Preiskampf Anfang 1982 zum Opfer.

#### Internationale Abmachungen der USA

Auch mit anderen Ländern versuchten die USA bestehende Abkommen, die die einzusetzenden Kapazitäten und das in der Regel einzig designierte Unternehmen im voraus bestimmten, neu zu verhandeln. Sie versuchten vorrangig mit geographisch zentral gelegenen Ländern (z. B. der Bundesrepublik Deutschland) liberalere Abkommen zu schließen. Hierdurch präjudizierten sie dann Vereinbarungen mit den noch zögernden Nachbarstaaten, die bei einer Verweigerung von Verhandlungen eine Umlenkung der bestehenden Verkehrsströme befürchten mußten.

Verträge mit liberalisierungswilligen Staaten sahen unter anderem vor, auf einzelnen Strecken mehr als nur ein Unternehmen zuzulassen. Auf diese Weise sollte der Wettbewerb auch auf den internationalen Strecken verschärft werden, zumal Bedienungsfrequenzen und einzusetzendes Fluggerät nicht administrativ beschränkt werden durften. Im Preisbereich setzten die USA entweder die Ursprungsland-Klausel („Country-of-Origin-Rule“) durch, die besagt, daß die Tarife nur noch der Genehmigung des Abflugstaates (nicht aber auch der Zustimmung des Ziellandes) bedürfen, oder die

„Double-Disapproval-Regel“, nach der die Preise als automatisch genehmigt gelten, wenn nicht beide Regierungen dagegen Widerspruch einlegen.

#### Ergebnisse der US-Deregulierung

Die größere Freiheit beim Marktzugang und -austritt bewirkte in den USA eine signifikante Umgestaltung der Streckennetze: Die 16 großen Gesellschaften gaben unrentable Dienste auf, lösten sich von ihren häufig unstrukturierten Streckennetzen und schufen „Hub-and-Spoke“-Systeme, die sich durch einen Zentralf Flughafen und durch von ihm speichenförmig ausgehende Verbindungen zu kleineren Landeplätzen auszeichnen. Hierdurch erhofften sich die Flugunternehmen Produktivitätssteigerungen und eine bessere Bedienung aufkommensschwacher Flughäfen. Da einige Flugplätze nun aber nur noch indirekt an das nationale Luftverkehrsnetz angeschlossen waren, konnten die betroffenen Passagiere nicht mehr non-stop fliegen, woraus häufig nicht unbedeutliche Reisezeitverlängerungen resultierten.

Die von den 16 Großunternehmen eingestellten Dienste wurden zum größten Teil schon nach relativ kurzer Zeit von regionalen Gesellschaften (hierzu gehörten auch die bisherigen Intra-State-Carrier) mit kleineren, dafür aber besser ausgelasteten Flugzeugen wieder aufgenommen. Teilweise war der Anschluß der betreffenden Orte nach diesem Wechsel sogar besser als vorher; insgesamt wurden 1983 aber rund 30 % weniger Punkt-zu-Punkt-Verbindungen registriert als vor der Deregulierung 1978. Benachteiligt waren dabei insbesondere solche Orte, die sich in der Nähe großer Flughäfen befinden und/oder nur eine geringe Bevölkerungsdichte aufweisen.

In einige der verlassenen Märkte traten allerdings „Commuter-Carrier“ mit kleinen Turbo-Prop-Maschinen (mit bis zu 55 Sitzplätzen) ein. Durch diese Umorientierung verringerte sich der Marktanteil der 16 großen Gesellschaften zwischen 1978 und 1983 um mehr als 8 Prozentpunkte auf unter 79 %<sup>4</sup>.

Im Preisbereich nutzten die Fluggesellschaften die neu gewonnene Tarifflexibilität und erweiterten die bestehende Tarifskala um immer neue Discounttarife. Diese wurden jetzt nicht mehr relativ zur Entfernung, sondern abhängig von der jeweiligen Preiselastizität der Nachfrage festgelegt. Passagiere, die von oder zu kleineren Gemeinden oder mit einem Monopolisten auf dieser Strecke flogen, hatten höhere Preise zu zahlen (sie waren durchschnittlich doppelt so hoch wie vor der Deregulierung<sup>5</sup>), während die Tarife auf verkehrsreichen Strecken mit vielen Anbietern zum Teil drastisch san-

<sup>4</sup> Vgl. A. P. ELLISON: The Form and Impact of the Deregulation of the American Domestic Civil Aviation Industry, hrsg. v. World Bank, Transportation Department, Washington 1984, S. 20.

<sup>5</sup> Vgl. Flight Transportation Associates (Hrsg.): The Need for Stability in the Airline Industry Market Structure: Deregulation after Four Years, Cambridge 1983, S. 6.

ken. So betrug z. B. Eastern Airlines' Nachtflugtarif von der Ost- zur Westküste zeitweise nur 99 \$. In dem konjunkturell recht guten Jahr 1978 reagierten die Nachfrager äußerst positiv auf die neuen Preis-/Leistungskombinationen, so daß die Betriebsgewinne der US-Fluggesellschaften insgesamt die Rekordhöhe von ca. 1,4 Mrd. \$ erreichten.

#### **Markteintritt neuer Anbieter**

Dieser Erfolg veranlaßte nicht nur die bestehenden Gesellschaften, ihr Streckennetz auszudehnen, er bewirkte zusätzlich den Markteintritt zahlreicher neuer Anbieter, die den etablierten Unternehmen jeweils an den Eckpunkten ihrer Leistungspalette Konkurrenz machten. Zum einen wurden Exklusiv-Unternehmen (z. B. Air One oder First Air) gegründet, die sich ausschließlich um den lukrativen First-Class-Verkehr bemühen. Zum anderen etablierten sich sogenannte Low-Cost-Unternehmen, die gewerkschaftlich nicht kontrolliert sind und außerdem noch keine Beiträge zur Altersversorgung ihrer Angestellten und Arbeiter zahlen müssen. Sie zeichnen sich daher vor allem durch niedrige Personalkosten aus – aber auch durch minimalen Aufwand für die Administration und für das Fluggerät. Außerdem beschäftigen sie ihr Personal (wie übrigens auch ihr Fluggerät)

weit länger und viel intensiver, als es den an Tarifverträge gebundenen etablierten Unternehmen möglich ist. Zumeist bieten sie den Passagieren nur einen sehr einfachen Service und sehen keine Reservierungsmöglichkeiten vor. Mit ihren Punkt-zu-Punkt-Verkehren gewannen sie vor allem auf kurzen Strecken Marktanteile gegenüber den bestehenden Unternehmen mit deren auf interne Subventionierung angewiesenen „Hub-and-Spoke“-Systemen.

Die etablierten High-Cost-Gesellschaften hatten ihre Preise ursprünglich nur auf den langen Strecken gesenkt und versuchten diese Einnahmeverluste durch eine Erhöhung der Tarife auf den Zubringerdiensten zu kompensieren; die Low-Cost-Unternehmen richteten aber gerade auf diesen kurzen Strecken ihre Niedrigpreisverkehre ein, so daß ihre großen Konkurrenten auch dort zu Tarifiereduktionen gezwungen waren. Sowohl auf langen als auch auf kurzen Strecken kam es somit zu dem ruinösen Preisverfall, den viele Kritiker der Deregulierung vorausgesagt hatten. Dieser wurde noch dadurch verstärkt, daß die Fluggesellschaften durch die anfänglichen (konjunkturell bedingten) gewaltigen Nachfragesteigerungen dazu verführt wurden, in großem Umfang neues Fluggerät, insbesondere Großraumflugzeuge, zu bestellen. Als die Hersteller diese

---

### **VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG**

**Wolfgang Gerhardt**

#### **DER EURO-DM-MARKT**

**Marktteilnehmer, Zinsbildung und geldpolitische Bedeutung**

Im Mittelpunkt der Studie steht das Problem, welche Bedeutung der Euromarkt für die Deutsche Mark hat. Implizit geht es dabei auch um die Fragestellung, ob der Euromarkt für die Deutsche Mark ein Gefahrenpotential darstellt oder nicht. Währung und wirtschaftliche Entwicklung eines Landes hängen aber unauflöslich zusammen, so daß sich zudem das Problem stellt, ob der Euromarkt die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik fördert oder eher gefährdet.

Großoktav, 451 Seiten, 1984, Preis brosch. DM 56,-

ISBN 3-87895-255-4

**V E R L A G   W E L T A R C H I V   G M B H   -   H A M B U R G**

„Wide-Body-Jets“ Anfang der 80er Jahre auslieferten, wurde die US-amerikanische Luftverkehrsindustrie gerade von einer Rezession und einer Verdoppelung der Kerosinpreise hart getroffen. Hinzu kamen Flugbeschränkungen aufgrund des vorübergehenden Flugverbots für die DC-10 und ein Streik der PATCO-Fluglotsen (Professional Air Traffic Controller Organization) im August 1981.

### **Gewinner und Verlierer**

Außerdem zeigten sich allmählich Sättigungserscheinungen bei den Nachfragern, so daß die Fluggesellschaften keine Möglichkeit sahen, die Tarife den durch die Investitionen und die Energiepreiserhöhungen gestiegenen Kosten anzupassen. Vielmehr kämpften sie heftig um die verbliebene Nachfrage und mußten die Preise weiter senken, was sie aber letztlich in eine Phase vorher nicht gekannter Verluste brachte. Erst ab 1983 konnten sich die Unternehmen wieder leicht erholen. Gleichwohl bewirkten die schlechten Unternehmensergebnisse mehrere Fusionen (z. B. National mit Pan American, Southern mit North Central und Hughes Airwest etc.) und einige Firmenzusammenbrüche (z. B. mußte Braniff, die sich bei ihren Expansionen völlig übernommen und deshalb zu hohe Finanzierungskosten zu tragen hatte, im Mai 1982 Konkurs anmelden).

Andererseits konnten gerade die Low-Cost-Unternehmen (wie z. B. US-Air, Southwest, People Express, Piedmont u. a.) beträchtliche Gewinne erwirtschaften. Die großen etablierten Gesellschaften widersetzten sich deshalb nicht nur vehement einer weiteren Verbreitung der Discounttarife, sondern bemühten sich auch intensiv, ihre hohen Personalkosten auf ein tragbares Niveau zu drücken. Sowohl durch Entlassungen, durch Gehaltskürzungen (bei Eastern beispielsweise um 18 %), durch Neuverhandlungen der Einstellungsverträge (United zahlt neuen Angestellten nur 58 % des Gehaltes, das die bisherigen Mitarbeiter bekommen) und durch den längeren und intensiveren Einsatz des Personals als auch durch die Aufgabe unrentabler Unternehmenszweige versuchten die Gesellschaften die Produktivität zu erhöhen.

Dabei sind die Arbeitnehmer letztlich als die wirklichen Leidtragenden der Deregulierung anzusehen, da sie nicht nur Entlassungen hinzunehmen hatten, sondern die Existenz der Low-Cost-Unternehmen immer wieder als Vehikel für die Durchsetzung von Gehaltsminderungen akzeptieren mußten. Insgesamt werden so aber die Unterschiede zwischen den High-Cost- und den Low-Cost-Unternehmen mit der Zeit verschwinden, da sich einerseits die alten Gesellschaften dem Gebot der höheren Wirtschaftlichkeit beugen müssen und an-

dererseits die neuen Unternehmen ihre niedrigen Kosten – wegen der sich auch bei ihnen einschleichenden Ineffizienzen und infolge der auch bei ihnen immer mächtiger werdenden Gewerkschaften – nicht werden halten können.

Gewinner der Deregulierung sind die Nachfrager in den großen Städten, deren Flughäfen den Mittelpunkt eines oder mehrerer „Hub-and-Spoke“-Systeme bilden. Den betreffenden Passagieren steht eine breite Leistungspalette (von sehr niedrig tarifierten, aber weitgehend servicelosen Verkehren bis hin zu äußerst exklusiven Beförderungen) zur Verfügung. Diese Palette ist in der Regel wegen der überaus großen Konkurrenz an diesen Flughäfen noch zusätzlich durch attraktive Lockvogelangebote angereichert.

### **Kritik an der europäischen Regulierung**

Diese Besserstellung der Nachfrager förderte zusammen mit dem Verfall der IATA-Autorität auch in Europa eine zunehmende Kritik<sup>6</sup> an der staatlichen Regulierung. Sie entzündete sich besonders an der streng bilateralen Vergabe der Verkehrsrechte, die zumeist nur Verkehre nach der dritten und vierten Luftverkehrsfreiheit erlaubt, Verkehre nach der fünften Luftverkehrsfreiheit dagegen nur selten und Kabotageverkehre so gut wie nie gestattet. Diese Regelung verhindert nach Auffassung der EG-Kommission kommerzielle Zwischenlandungen, Anschlußflüge, Querverbindungen und Rundkurse, die eigentlich aus Allokationsgründen äußerst wünschenswert wären.

Aus dieser Handhabung der Verkehrsrechte resultieren eine große Zahl von Non-Stop-Diensten mit entweder nur suboptimal ausgelastetem Fluggerät oder mit vielen kleinen Flugzeugen, die eine geringere Wirtschaftlichkeit als Großraumflugzeuge haben und die außerdem den Bedarf zu Spitzenzeiten nicht mehr decken können. Da von den beteiligten Regierungen in der Regel nur eine einzige Gesellschaft zur Aufnahme des Dienstes designiert wird und diese den Verkehr aus betriebswirtschaftlichen Gründen zumeist zu ihrem Hauptstützpunkt lenkt, verstärkt die Regulierung nach Meinung der EG-Kommission die Konzentration auf die Zentralflughäfen. Die Folgen sind eine Bündelung der Verkehrsströme auf den Haupttrouten sowie sternförmige Streckennetze. Dagegen werden die Randregionen und die kleineren Flugplätze nur unzureichend an das internationale Flugverkehrsnetz angeschlossen.

Zudem sind die kleineren Unternehmen bei der Vergabe neuer Verkehrsrechte stark benachteiligt, da sie

<sup>6</sup> Vgl. EG-Kommission (Hrsg.): Luftverkehr: Ein Vorgehen der Gemeinschaft, Memorandum der Kommission, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 5/79, S. 14.

nur geringe Marktzutrittschancen haben. Die großen nationalen Fluggesellschaften, die sich zum überwiegenden Teil in staatlicher Hand befinden, haben selbst dann Vorrang, wenn andere Unternehmen die in Frage kommenden Dienste wirtschaftlicher durchführen könnten. Im übrigen bedingt die Vielstaatlichkeit eine viel zu große Zahl eigenständiger Luftverkehrsverwaltungen und Flugsicherungseinrichtungen, die oft unkoordiniert Doppelarbeit leisten.

Die Kritik richtet sich ferner auf das begrenzte Angebot an Billigflügen, die nur auf ganz bestimmten Strecken erhältlich und lediglich unter Sonderbedingungen zu benutzen sind. Der Verbraucher hat mithin kaum Wahlmöglichkeiten und faktisch keinen Einfluß auf die Preisgestaltung. Schließlich konstatieren die Kritiker ein im Vergleich zu den USA zu hohes Flugpreisniveau, das seinen Ursprung nicht nur in den IATA-Kartellvereinbarungen habe, sondern sich auch deshalb ergäbe, „weil Geschäftsführung und Regierung die größtmögliche Einzelnachfrage zusammen mit kostenintensiven Anforderungen wie Flexibilität und Serviceniveau in ihren Berechnungen ansetzten“<sup>7</sup>.

#### Memorandum der EG-Kommission von 1979

Neben der britischen Regierung, die durch das Bermuda-II-Abkommen und durch die Zulassung der billigen Laker-Dienste Zeichen setzte, ergriff als erstes die EG-Kommission – allerdings durch zwei Untätigkeitsklagen gestärkt – die Initiative zur Neugestaltung des Luftverkehrs innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. In ihrem 1979 veröffentlichten Memorandum forderte sie, endlich der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 4. April 1974 Folge zu leisten und die Anwendung der Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags (insbesondere Art. 84 Absatz 2, der Kartellabsprachen behandelt) durch entsprechende Verordnungen zu erleichtern. Außerdem regte die Kommission an, die in Art. 52 des EG-Vertrags verankerte Niederlassungsfreiheit auch im Luftverkehr anzuwenden, den Zugang zum Markt zu erleichtern, die Fluggesellschaften zur Setzung niedrigerer Tarife zu bewegen, den Charterverkehr zu liberalisieren, Subventionen zu begrenzen und schließlich den interregionalen Luftverkehr zu deregulieren.

Diesen Forderungen konnten und wollten die Regierungen und der Ministerrat indes nicht folgen. Obwohl die Urteile<sup>8</sup> des Europäischen Gerichtshofs von 1974 und 1979 eindeutig bejahen, daß Kartellabsprachen den allgemeinen Wettbewerbsregeln unterliegen, sind

bisher entsprechende Verordnungen gemäß Art. 87 des EG-Vertrags nicht erlassen worden.

Bezüglich der Tarife forderte der Ministerrat die Kommission auf, einen Bericht über die Preise im Linienluftverkehr zu erstellen. Dieser Bericht (Nr. KOM (81) 398 endg.) wurde am 23. 7. 1981 vorgelegt und deutete an, daß die Höhe der Tarife fast immer durch die entsprechenden Kosten gerechtfertigt gewesen und somit keine überhöhten Gewinne erzielt worden seien – wenngleich auch nicht auszuschließen sei, daß auf bestimmten Routen eine vorhandene marktbeherrschende Stellung mißbraucht worden sei. Gleichzeitig meinte die Kommission jedoch, daß das Verfahren zur staatlichen Überwachung der Flugtarife verbessert werden könnte. Sie schlägt in ihrer „Richtlinie über die Tarife im Linienflugverkehr zwischen Mitgliedstaaten“ (ABl. Nr. C 78 vom 30. 3. 1982) vor, daß die Unternehmen ihre Tarife innerhalb einer Marge frei festsetzen sollen, ohne daß sie hierfür einer besonderen staatlichen Genehmigung bedürfen. Sie meint nämlich, daß in Europa nicht so hohe Überkapazitäten wie in den USA festzustellen seien, und sie macht deshalb geltend, daß die Gefahr kurzfristiger Preisunterbietungen mit dem Zweck, Wettbewerber zu verdrängen, in Europa nicht so akut sei wie in den USA.

#### Höheres Kostenniveau in Europa

Allgemein ist vor einer undifferenzierten Forderung nach einer Angleichung der europäischen Flugpreise an das Tarifniveau in den USA zu warnen. Die europäischen Fluggesellschaften haben nämlich weitaus höhere Kosten zu tragen als vergleichbare US-Unternehmen. In Europa sind beispielsweise sehr viel höhere Flugsicherungsgebühren zu entrichten. Dies resultiert einmal daraus, daß die vielen nationalen Flugsicherungsbehörden ihre Kompetenzen nicht an die übernationale Organisation EUROCONTROL abtreten wollen. Dies verursacht wegen der oft fehlenden Koordination und wegen parallel laufender Aktivitäten hohe Kosten. Außerdem legten die Behörden eine große Anzahl Zonen fest, die aus militärischen oder aus sonstigen Gründen gar nicht oder nur beschränkt überflogen werden dürfen, so daß Umwege die Flugrouten in Europa um durchschnittlich 15 % gegenüber den direkten Verbindungen verlängern. Die US-amerikanischen Strecken werden durch unüberfliegbare Zonen im Durchschnitt nur um 3 % verlängert<sup>9</sup>.

Ferner sind die Personalkosten der europäischen Fluggesellschaften infolge der Lohnnebenkosten bedeutend höher als in den USA. Ähnliches gilt für die

<sup>7</sup> Vgl. EG-Kommission: Memorandum von 1979, a.a.O., S. 14.

<sup>8</sup> Rechtssachen 167/73 und 156/77 des Europäischen Gerichtshofs.

<sup>9</sup> Vgl. D. R. K y d : Kosten und Tarife im Linienverkehr Europas und der USA, in: Lufthansa Jahrbuch 1984, S. 101.



Flughafengebühren, die in Europa um ein Mehrfaches über dem US-Niveau liegen. (Ende 1983 betragen sie für eine Boeing 747-200B in London-Heathrow 6087 US-\$ und in New York-J.F.Kennedy 2341 US-\$.) Schließlich haben die europäischen Gesellschaften hohe Administrations- und Verkaufskosten zu tragen, da die Unterhaltung zahlreicher Niederlassungen in den verschiedenen Ländern Europas mit unterschiedlichen Sprachen natürlich teurer ist, als sie auf einem nationalen Binnenmarkt wäre.

Ob die Kosten und Preise zusätzlich deshalb überhöht sind, weil bestimmte Anbieter, die unter marktmäßigen Bedingungen nicht wettbewerbsfähig wären, von den Regierungen zur Aufnahme eines Dienstes designiert wurden und nun die Genehmigung ihrer dem Kostenniveau angemessenen Tarife verlangen können, bleibt weiteren Untersuchungen überlassen.

Insgesamt sind die Preise – analysiert man die Kosten und die eher spärlichen Gewinne – nicht als überhöht zu bezeichnen. Deshalb sollte an dem bestehenden Wettbewerbsrahmen nur dort etwas geändert werden, wo die Regulierung eindeutig zu hohen Kosten führt. Es versteht sich dabei von selbst, daß auch innerhalb der bestehenden Preissetzungsverfahren verschiedene Tarifkonzepte denkbar sind (Holiday-Tarife, Business-Class-Tarife etc.). Darüber hinaus wird bereits auf vielen Märkten ein Charterverkehr mit einem linienähnlichen Angebot und niedrigen Tarifen betrieben. Anzumerken ist allerdings, daß ein Charterverkehr häufig nur dann zum Markt zugelassen wird, wenn er keine Konkurrenz zum Linienverkehr darstellt und diesem durch seine Aktivitäten nicht schadet<sup>10</sup>. Hier wäre die Forderung der EG-Kommission zu unterstützen und eine größere Freiheit für den Charterverkehr zu fordern. Er trägt einen Großteil des Ferien- und Besuchsverkehrs und bietet auch dem finanzschwachen Nachfrager Reisemöglichkeiten.

Seit Jahren benutzen annähernd 50 % der Linienpassagiere Discounttarife. Rechnet man den Charterverkehr hinzu, kommen rund 75 % aller europäischen Luftverkehrskunden in den Genuß ermäßigter Tarife. In den USA wurde erst nach der Deregulierung eine in etwa gleich hohe Nutzung von Niedrigtarifen erreicht – dies aber, wie gezeigt, durchweg bei Bevorzugung aufkommensstarker Verbindungen und Vernachlässigung verkehrsschwacher Dienste.

Eine Kapazitätsderegulierung nach US-Muster und eine völlige Niederlassungsfreiheit in Europa sind unter den derzeitigen politischen Rahmenbedingungen illusorisch, da kaum ein Staat darauf verzichten wird, in möglichst großem Umfang mit einer eigenen nationalen

Fluggesellschaft am internationalen Luftverkehr teilzunehmen. Die völlige Freiheit des Marktzu- und -austritts sowie der Kapazitätsgestaltung würde deshalb die Gefahr eines Subventionswettkampfs zwischen den Regierungen heraufbeschwören.

### **Nationale Interessen**

Zudem ist zu bedenken, daß wichtige Voraussetzungen, die die Deregulierung des US-Luftverkehrsmarktes ermöglichen, in Europa nicht gegeben sind. Das staatliche Eigentum an den Fluggesellschaften und die Tatsache, daß europäischer Luftverkehr zum überwiegenden Teil internationaler Verkehr ist (die Lufthoheit mehrerer Staaten wird tangiert, und viele nationale Luftverkehrsbehörden sind involviert), werden auch zukünftig alle Versuche, den strengen Bilateralismus zu überwinden, vermutlich scheitern lassen. Heute werden Subventionen vergeben, damit die Unternehmen Gemeinwohlverpflichtungen erfüllen und Verbindungen aufrechterhalten, die eigentlich nicht mehr wirtschaftlich zu betreiben sind. Wie bereitwillig werden die Regierungen erst Zuschüsse gewähren, wenn die Existenz des nationalen Flag-Carrier gefährdet ist!

Die Orientierung der Luftverkehrspolitik der einzelnen Staaten an (wie immer verstandenen) nationalen Interessen ist nicht zu unterschätzen. Selbst die US-Regierung berücksichtigte bei der Deregulierung den Schutz der nationalen Fluggesellschaften: Kabotagerechte vergab sie auf dem riesigen US-Binnenmarkt nur äußerst selten, und im internationalen Bereich schloß sie neue bilaterale Verträge nur da ab, wo sie auf die Stärke und Dominanz der eigenen Luftverkehrsindustrie setzte. Auch die deregulierungsfreundliche Regierung Großbritanniens dürfte bei allen Forderungen nach neuen Verkehrsrechten in erster Linie daran interessiert sein, die nationalen Unternehmen zu fördern, die allerdings infolge ihrer besonderen Wettbewerbsstärke von neuen liberaleren Abkommen beträchtlich profitieren würden. Der Schutz der nationalen Luftverkehrsgesellschaften läßt also durchaus eine „kontrollierte Wettbewerbsordnung“ und dort die Verfolgung ausschließlich marktwirtschaftlicher Gesichtspunkte als geeignet erscheinen, um dem Schutzziel Rechnung zu tragen.

### **Teilliberalisierung**

Einen ersten, freilich sehr bescheidenen Schritt zur Abtretung ihrer Hoheitsrechte, zur politischen Integration aller Regionen und damit zur Abkehr von einer stark an nationalen Interessen ausgerichteten Luftverkehrs-

---

<sup>10</sup> Gesetzliche Grundlage des europäischen Charterverkehrs ist das „Mehrseitige Abkommen über gewerbliche Rechte im nichtplanmäßigen Luftverkehr in Europa von 1956“ (BGBl. 1959II, S. 823 ff.).

politik vollzogen die EG-Mitgliedstaaten mit der teilweisen Liberalisierung des interregionalen Luftverkehrs.

Die Initiative hierzu ging wiederum von der EG-Kommission aus, die in ihrem Memorandum von 1979 feststellte, daß bestimmte Strecken nicht befliegen wurden, da sie außerhalb der sternförmigen Streckennetze der großen Fluggesellschaften lagen und deshalb von ihnen nicht wirtschaftlich zu bedienen waren. Aus diesem Grunde forderte sie die Zulassung neuer, kleinerer Flugdienste sowie die Einbeziehung aller Flughäfen (einschließlich der großen Gateways, der sogenannten Kategorie-I-Flughäfen), da die alleinige Bedienung kleinerer Flugplätze nicht wirtschaftlich sein könne.

Insbesondere die Regierungen der großen Flächenstaaten (hierzu gehört die Bundesrepublik Deutschland) und mit ihnen der Ministerrat lehnten diese Forderung allerdings ab, da sie ein „Absaugen“ des Verkehrsaufkommens aus den Einzugsbereichen ihrer großen Flughäfen zugunsten der Gateways der Nachbarländer befürchteten. Die nationalen Fluggesellschaften hätten dadurch kommerzielle Ladung verloren.

Dies suchten die Regierungen zu verhindern, indem sie die Herausnahme der Flughäfen der Kategorie I und II aus dem EG-Entwurf und zusätzlich eine Bedürfnisprüfung für den dann noch verbleibenden interregionalen Verkehr verlangten. Damit wäre die EG-Verordnung allerdings zum Scheitern verurteilt gewesen, da in diesem Fall eine parteiliche nationale Luftverkehrsbehörde und damit letztlich ihr Schützling, die nationale Fluggesellschaft, über ein eventuell vorliegendes Bedürfnis entscheiden würde.

#### **Abwehr von Konkurrenz**

Als letztes forderten die Regierungen – da sie die Schienenverkehrsträger vor unliebsamer Konkurrenz bewahren wollten –, daß der EG-Entwurf nur ab einer bestimmten Mindestdistanz und nur bei Flugzeugen mit einer nach oben limitierten Sitzplatzanzahl (Vorschlag: 50 Sitze) Gültigkeit besitzen sollte.

Man einigte sich schließlich auf die 1983 veröffentlichte „Richtlinie des Rates über die Zulassung des interregionalen Luftverkehrs zur Beförderung von Personen, Post und Fracht zwischen den Mitgliedstaaten“<sup>11</sup> und genehmigte Flüge mit einer Mindestdistanz von 400 km, die von Flugzeugen mit maximal 70 Sitzen oder einem Starthöchstgewicht von 30 Tonnen durchgeführt werden sollen. Von dieser Regelung klammerte der Rat die Kategorie-I-Flughäfen aus, wobei viele Flughäfen (wie z. B. Düsseldorf und München), die ursprünglich zur Kategorie II gehörten, in die I. Kategorie aufgewertet wurden. Ferner enthält die Richtlinie Vorkehrungen, die

verhüten sollen, daß die neuen Luftverkehrsdienste mit vorhandenen, unter Umständen parallel verlaufenden Diensten konkurrieren.

So dürfen keine zusätzlichen Verbindungen eingerichtet werden, wenn bereits ein direkter oder indirekter Linienflug zwischen den beiden Flughäfen oder jeweils einem nicht mehr als 50 km entfernten Flughafen besteht, dessen Gesamtflugzeit weniger als 150 % des beantragten Direktflugs beträgt. Teilweise liberalisierten die Regierungen damit ein Angebot, für das de facto kaum Nachfrage vorhanden ist.

Die meisten kleinen Regionalgesellschaften möchten zu den großen Flughäfen fliegen und den größeren Luftverkehrsunternehmen Verkehr zuführen. Ob die ihnen jetzt verbleibenden Verbindungen zwischen Flughäfen der II. und III. Kategorie wirtschaftlich zu betreiben sind, ist zweifelhaft. Die vielfältigen Einschränkungen sind eindeutig als Bestandsschutz für die bestehenden Unternehmen anzusehen, zumal den Staaten das Recht eingeräumt ist, einem interregionalen Dienst die Zustimmung zu verweigern, wenn die eigenen – wie auch immer auslegbaren – Rechtsvorschriften über Umweltschutz und die Sicherheit des Flugbetriebs sowie soziale Vorschriften einer Genehmigung entgegenstehen.

#### **Ausblick**

Wenn die Regierungen also nur zur Aufgabe eines so geringen Teils ihrer Hoheitsbefugnisse bereit sind, dürfte die Chance einer vollständigen Liberalisierung oder auch nur die Chance, daß die Staaten sich gegenseitig mehr Rechte zugestehen werden, sehr gering sein. Eher droht die Gefahr eines ungehemmten Subventionswettkampfs. Beurteilt man die bestehende Situation realistisch, so wird derzeit kaum mehr zu erreichen sein als die Regierungen zu veranlassen, in dem bestehenden System genügend Druck auf die Fluggesellschaften auszuüben, die Kosten zu senken und die Produktivität zu steigern.

Insbesondere sollten sich die Regierungen auch um eine Reduzierung jener Kosten bemühen, die außerhalb des Einflusses der Unternehmen liegen (z. B. Abbau der nicht überfliegbaren Sperrzonen, Minderung der Flughafengebühren, Delegation der Flugsicherung an EUROCONTROL etc.). Schließlich verlangt die langfristige Gewährleistung adäquater Luftverkehrsverbindungen einen zuverlässigen verkehrspolitischen Rahmen, zu dem auch gehört, daß gerade im interregionalen Verkehr erteilte Rechte nicht plötzlich wieder entzogen werden können, weil andere, mächtigere Gesellschaften ein entsprechendes Begehren äußern.

<sup>11</sup> Vgl. ABI. Nr. L 237 vom 26. 8. 1983, S. 19.